

Las valoraciones en el nuevo régimen estatal de suelo

Federico García Erviti
Profesor Titular ETSA-UPM

Se analiza a continuación la regulación de los criterios de valoración de suelo y de otros bienes y derechos en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, que modifica de forma sustancial el régimen urbanístico del derecho de propiedad, y, en consecuencia, el sistema de valoraciones vinculado a aquel.

La valoración económica del contenido del derecho de propiedad

Como señaló la sentencia 6/1997 del Tribunal Constitucional, “la valoración urbanística entronca con el art. 149.1.18° C.E. que (...) es al Estado al que compete determinar, pues caen dentro del art. 149.1.18° C.E. la fijación de los criterios de determinación del justiprecio para impedir que los bienes puedan ser evaluados con criterios diferentes en unas y otras partes del territorio nacional”. En la misma sentencia se afirma también que “la valoración se halla estrechamente emparentada, desde un punto de vista material, con el contenido del derecho

de propiedad, cuyas condiciones básicas corresponde regular al Estado en los términos del art. 149.1.1° CE (...)”.

Este parentesco constitucional de la valoración urbanística con el contenido del derecho de propiedad (con fines expropiatorios, pero también a efectos equidistributivos, o a los indemnizatorios en relación con la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas), constituye, por lo tanto, la base del vínculo existente entre los criterios de valoración y el régimen urbanístico de la propiedad del suelo. Este último, a su vez, viene articulado por el estatuto jurídico de deberes y facultades de los propietarios de suelo que, desde la Ley del Suelo de 1956, se ha identificado en la legislación estatal con la técnica urbanística de la clasificación del suelo (1), vinculación cuyo precedente inmediato es el

(1) Art. 61 de la Ley de de 12 de mayo de 1956 sobre régimen de suelo y ordenación de suelo, Art. 76 del Real Decreto 1346/1976, Art. 8 de la Ley 8/1990 sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, Art. 2 del Real Decreto Legislativo 1/1992 y Art. 2 de la Ley 6/1998.

art. 2.1 de la Ley 6/1998: *“Las facultades urbanísticas del derecho de propiedad se ejercerán siempre dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en las leyes, o en virtud de ellas, por el planeamiento con arreglo a la clasificación urbanística de los predios”*.

Así pues, en la medida en que el sistema de valoraciones en la legislación estatal de suelo se ha referido, hasta la entrada en vigor de la Ley 8/2007, a las clases y categorías de suelo, puede afirmarse que la clave del cambio sustancial que la nueva Ley propone para la regulación del régimen de valoraciones está en la desvinculación del sistema de clasificación y categorización urbanística del suelo del estatuto jurídico de la propiedad y, en consecuencia, de la valoración económica de los terrenos.

En efecto, la Exposición de Motivos (E.M.) de la Ley de 2007 señala que *“desde la Ley de 1956, la legislación del suelo ha establecido ininterrumpidamente un régimen de valoraciones (...) recurriendo a criterios que han tenido sin excepción un denominador común: el de valorar el suelo a partir de cuál fuera su clasificación y categorización urbanísticas, esto es, partiendo de cuál fuera su destino y no su situación real”*. A esta referencia a la “situación real” se vuelve más adelante en la propia E.M. cuando se acude al concepto jurídicamente indeterminado de “valor real” del suelo, que se ha identificado en la jurisprudencia con un “valor compensatorio” (STS 6-6-2000; RJ 2000\7374), un “valor de adquisición de un bien análogo” (STS 27-3-2000; RJ 2000\3091) o un “valor de restauración patrimonial” (STS 17-3-2001; RJ 2001\4144), acepciones que sólo pueden identificarse con el valor de mercado del bien en cuestión.

Por ello, la referencia al “valor real” en la E.M. de la nueva Ley es equívoca, ya que el razonamiento continúa: *“Se llegaba así a la paradoja de pretender que el valor real no consistía en tasar la realidad, sino también las meras expectativas generadas por la acción de los poderes públicos”*. Sin embargo,

lo cierto es que la valoración del suelo a partir de su clasificación y categorización, que, en efecto, inducía a la incorporación de las expectativas en el valor, no ha sido sino el reconocimiento de que los mercados (el inmobiliario, pero también los mercados financieros, que identifican el valor de las acciones con los beneficios futuros de las empresas, o los mercados de inversión en obras de arte) basan el proceso de formación de valores de los activos que en ellos se intercambian en sus expectativas de revalorización. Es decir, que “la realidad” tasada incorpora necesariamente las expectativas porque así lo hacen los agentes del mercado, lo que hace que, por ejemplo, la naturaleza de los mercados financieros de las empresas que cotizan en Bolsa sea intrínsecamente especulativa.

Ahora bien, lo cierto es que, como oportunamente recuerda la misma Exposición de Motivos de la Ley 8/2007, el artículo 47 de la Constitución Española insta a los poderes públicos a regular *“la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación”*. Y este es el motivo por el cual el legislador estatal de 2007 se declara impulsado a intervenir en la tasación, no de “la realidad” constituida por las expectativas que en el mercado se generan como consecuencia de una clasificación o categorización determinadas, sino de “lo existente”. Es decir, que la propuesta de la nueva Ley se basa en la valoración del “uso existente” del los terrenos a valorar, en vez de referir el valor al “uso potencial” de aquellos, criterio técnico de valoración que está ya ampliamente recogido en la tradición de los “appraisers” anglosajones como alternativa al cálculo del valor actual del mayor y mejor uso futuro del suelo (2). Y a ello se refiere, sin ambigüedades en esta ocasión, la Exposición de Motivos, cuando

(2) Por ejemplo, en “The Appraisal of Real Estate”, eleventh edition, pp. 315 y 317, Appraisal Institute, Chicago, Illinois, 1996.

señala: “Debe valorarse lo que hay, no lo que el plan dice que puede llegar a haber en un futuro incierto”, vinculándolo a la nueva regulación del régimen urbanístico del suelo, en la que “la Ley opta por diferenciar situación y actividad, estado y proceso”.

Este planteamiento que, como se ha dicho, constituye una ruptura con los criterios de valoración basados en el juego de la oferta y la demanda (3), no es, sin embargo, nuevo, ya que existen precedentes lejanos sobre el dilema existente entre la valoración de la “realidad” y los efectos especulativos del valor de mercado. Así, la Exposición de Motivos de la Ley de 12 de mayo de 1956 señalaba:

“La valoración del suelo constituye punto capital en la ordenación. Para establecerla con equidad se han de desechar los módulos hasta ahora vigentes de capitalización del líquido imponible y del valor en venta, ya que el primero no responde, por lo común, a la realidad y el segundo favorece la especulación. El tráfico sobre terrenos no se opera, por otra parte, en un régimen de competencia perfecta, en el que pueda decirse que la Ley económica del mercado determina naturalmente un precio justo, que excluya legítimamente toda intervención”.

Y la misma E.M. de la Ley de 1956 añadía más adelante:

“(…) en trance de tasar terrenos no urbanizados ante la disyuntiva de valorarlos a precio alto, con beneficio para el primitivo propietario, o a precio económico, no mayor que el correspondiente a la utilización actual y sin considerar expectativas futuras, la elección es clara: es preferible

que el primero no obtenga beneficio y el que hubiere de derivarse de la transformación del terreno en solar se atribuya, como estímulo, al urbanizador (el subrayado es nuestro)”.

Es cierto que la Ley de 1956 no prescindía de la clasificación del suelo para la asignación del valor de los terrenos, sino que articulaba un complejo sistema de valores –inicial, expectante, urbanístico y comercial– en torno a esa clasificación que, finalmente, no consiguió el objetivo de evitar, como señalaba también su Exposición de Motivos, “la retención de terrenos por propietarios que no urbanizan ni edifican, ni acceden a enajenar sus terrenos para urbanizar y construir, a precios de justa estimación”. Pero, en todo caso, cincuenta años después vuelve a plantearse en 2007 la valoración del suelo de acuerdo con su utilización actual o existente, prescindiendo de la valoración de las expectativas futuras y compensando el perjuicio causado al propietario a quien se impide el ejercicio de la facultad de urbanizar.

Clases, categorías y situaciones básicas del suelo

Por lo tanto, a partir de la entrada en vigor de la Ley 8/2007 ya no habrá que identificar el terreno que haya de valorarse con la clase o categoría en la que el planeamiento lo haya incluido, sino con alguna de las dos “situaciones básicas” propuestas por la Ley para articular el régimen urbanístico de la propiedad: suelo rural, definido en la E.M. como “aquel que no está funcionalmente integrado en la trama urbana”, y suelo urbanizado, que se entiende como “el que ha sido efectiva y adecuadamente transformado por la urbanización”, si bien esta última definición se contradice con el contenido del articulado de la Ley, como luego se verá.

(3) La Exposición de Motivos de la Ley 6/1998 señalaba que “a partir de ahora, no habrá ya sino un solo valor, el valor que el bien tenga realmente en el mercado del suelo, único valor que puede reclamar para sí el calificativo de justo que exige inexcusablemente toda operación expropiatoria”.

El artículo 12.2 de la Ley señala que está en la situación de suelo rural el “*preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización*”, así como “el suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado”. El apartado 3 del mismo artículo 12 define el suelo urbanizado como “*el integrado de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios (...) requeridos por la legislación urbanística o puedan llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión de las parcelas a las instalaciones en funcionamiento*”. Estas definiciones permiten identificar sin dificultad en situación de suelo rural a los terrenos clasificados como suelo no urbanizable o rústico en la legislación urbanística autonómica, así como a los suelos urbanizables, en los que se incluirán tanto los sectorizados (o delimitados, o programados, según la legislación urbanística) como los que no lo están.

Mayor dificultad interpretativa ofrece el encuadramiento de los suelos urbanos, en especial la de aquellos a los que la legislación urbanística incluye en la categoría de suelos no consolidados por la urbanización. Se ha visto antes que la E.M. de la Ley 8/2007 incluye en el suelo urbanizado al “*efectiva y adecuadamente transformado por la urbanización*” y, desde este punto de vista, el suelo no consolidado no podría considerarse en esa situación básica, puesto que en las distintas leyes urbanísticas autonómicas se identifica a esta categoría con el proceso de transformación, bien para la reforma o renovación urbana, o para la obtención de dotaciones. Pero el artículo 14 de la Ley entiende por actuaciones de transformación urbanística, entre otras, “*las que tengan por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado*”, luego puede existir suelo pendiente de transformación en esta última situación, por lo que no todo el suelo urbanizado es el que está efectiva y adecuadamente transformado por la urbanización.

Además, como se ha dicho, las operaciones de reforma o renovación son precisamente las propias del suelo urbano sin consolidar en la mayor parte de las legislaciones autonómicas, lo que abunda en la posibilidad de considerar como urbanizado el suelo así categorizado. Y, por último, el artículo 23 de la Ley 8/2007, bajo la rúbrica de “Valoración en el suelo urbanizado”, señala en su apartado 3: “Cuando se trate de suelo urbanizado sometido a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización (...)”, lo que confirma la hipótesis de que determinados suelos urbanos no consolidados por la urbanización podrían encontrarse en la situación básica de suelo urbanizado, ya que, si la finalidad de esta categorización fuera la reforma o renovación, podrían valorarse como tales.

Por lo tanto, podrían identificarse con la situación de suelo rural, en principio, los terrenos clasificados como urbanos no consolidados, siempre que, estuvieran o no destinados a la reforma o renovación urbana, de acuerdo con el artículo 12.3 requirieran de obras que excedan de las de conexión a las instalaciones existentes. Y, sin embargo, se incluirían en situación de suelo urbanizado los suelos urbanos no consolidados que hubieran sido delimitados con la finalidad de reformar o renovar la urbanización [art. 14.1. a) 2)], siempre que para contar con las dotaciones y los servicios requeridos por la legislación urbanística no sea preciso llevar a cabo otras obras que las de conexión de las parcelas a las instalaciones ya en funcionamiento (art. 12.3). Y también quedarían incursos en esa situación de suelo urbanizado, además de los solares, los suelos urbanos consolidados que, no alcanzando la condición de solar, pudieran llegar a contar con las dotaciones o servicios requeridos por la legislación urbanística mediante las citadas obras de conexión.

En todo caso, en esta posible casuística se adivina un conflictivo futuro a la tarea interpretativa de la valoración, en especial, de los suelos urbanos no consolidados, o sin

consolidar por la urbanización, según la denominación de unas y otras legislaciones autonómicas. Recién entrada en vigor la Ley estatal, en diversos estudios sobre su aplicación a otras tantas legislaciones autonómicas, publicados en un mismo número de una revista especializada (4), se han manifestado ya opiniones muy dispares sobre la cuestión. En algún caso se propone la adscripción de todos los terrenos, excepto los que tengan la condición de solar –y, por lo tanto, los suelos urbanos no consolidados–, a la situación de suelo rural, de modo que solo los solares estarían en situación de suelo urbanizado (5); en otro artículo, se identifica el suelo urbano no consolidado por la urbanización con la situación de suelo rural, sin más matices, reservando el suelo urbanizado al urbano no consolidado (6); y, finalmente, una tercera opinión identifica los suelos urbanos no consolidados con la situación de suelo urbanizado, también sin matices, por lo que sólo los urbanizables y no urbanizables estarían en situación de suelo rural (7). Y lo más relevante es que ninguno de los autores citados basa su opinión sobre la cuestión en las peculiaridades que cada legislación autonómica –aragonesa, canaria o castellano-manchega, respectivamente– pudiera ofrecer en relación con la identificación entre clases, categorías y situaciones de suelo que proponen.

(4) Práctica Urbanística. Año 6. Número 63. Septiembre 2007.

(5) SÁNCHEZ JIMÉNEZ, ROSA. “Análisis de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo. Su incidencia en la legislación urbanística de la Comunidad Autónoma de Aragón”. Cit., pág. 38.

(6) FALCÓN PÉREZ, ESTHER; NÚÑEZ ARIAS, ALBERTO Y SERRANO MORACHO, FRANCISCO. “Efectos de la nueva Ley de Suelo en el derecho urbanístico: el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias”. Cit., pág. 51.

(7) Carrillo Morente, José Antonio. “Recepción y armonización en la normativa urbanística de la Ley de Suelo de 2007: el caso castellano-manchego”. Cit., pág. 56. Este criterio ha sido también sostenido por Merinero Peral, Angel M^a, en “Efectos de la nueva Ley del Suelo en el derecho urbanístico: el caso de Castilla y León”. Práctica Urbanística. Año 6. Número 62. Julio 2007. pág. 41.

Los criterios de valoración del suelo en la Ley 8/2007

El artículo 20 determina en su apartado primero el objeto de “*las valoraciones del suelo, las instalaciones, construcciones y edificaciones, y los derechos constituidos sobre o en relación con ellos*”, concretándolo en los siguientes supuestos:

- a) *La verificación de las operaciones de reparto de beneficios y cargas u otras precisas para la ejecución de la ordenación territorial y urbanística en las que la valoración determine el contenido patrimonial de facultades o deberes propios del derecho de propiedad, en defecto de acuerdo entre todos los sujetos afectados.*
- b) *La fijación del justiprecio en la expropiación, cualquiera que sea la finalidad de ésta y la legislación que la motive.*
- c) *La fijación del precio a pagar al propietario en la venta o sustitución forzosa.*
- d) *La determinación de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública”.*

El segundo apartado del mismo artículo regula la fecha a la que deben entenderse referidas las valoraciones, cuestión de especial interés en relación con lo dispuesto en los dos primeros apartados de la Disposición transitoria tercera de la Ley sobre la valoración de los terrenos que formen parte del “*suelo urbanizable incluido en ámbitos delimitados para los que el planeamiento haya establecido las condiciones para su desarrollo*”:

- a) *Cuando se trate de las operaciones contempladas en la letra a) del apartado anterior, a la fecha de iniciación del procedimiento de aprobación del instrumento que las motive.*

- b) Cuando se aplique la expropiación forzosa, al momento de iniciación del expediente de justiprecio individualizado o de exposición al público del proyecto de expropiación si se sigue el procedimiento de tasación conjunta.
- c) Cuando se trate de la venta o sustitución forzosas, al momento de la iniciación del procedimiento de declaración del incumplimiento del deber que la motive.
- d) Cuando la valoración sea necesaria a los efectos de determinar la indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, al momento de la entrada en vigor de la disposición o del comienzo de la eficacia del acto causante de la lesión”.

En cuanto a los criterios generales de valoración, el artículo 21 recoge en su segundo apartado el principio, vigente desde la Ley 8/1990, que requiere la utilización de dichos criterios “con independencia de la causa de la valoración y el instrumento legal que la motive”. Este principio se extiende, asimismo, “a los suelos destinados a infraestructuras y servicios públicos de interés general supramunicipal, tanto si estuvieran previstos por la ordenación territorial y urbanística como si fueran de nueva creación, cuya valoración se determinará según la situación básica de los terrenos en que se sitúan o por los que discurren”, disposición redactada en términos a análogos a los recogidos en el artículo 104 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que modificó el artículo 25 de la Ley 6/1998.

Valoración en el suelo rural

El artículo 22 de la Ley regula la valoración en el suelo rural, disponiendo que “los terrenos se tasarán mediante la capitalización de la renta anual real o potencial, la

que sea superior, de la explotación según el estado en el que deba entenderse referida la valoración”. Se reitera así el procedimiento establecido en el artículo 26 de la Ley 6/1998 para la valoración del suelo no urbanizable, así como la del urbanizable no incluido en ámbitos para su desarrollo en al artículo 27.1, si bien en la Ley de 1998 el método de capitalización era subsidiario de la aplicación del método de comparación, en defecto de “valores comparables”. La Ley 8/2007 prescinde de la comparación de valores “porque muy pocas veces concurren los requisitos necesarios para asegurar su objetividad y la eliminación de elementos especulativos” (E.M.), lo que, así expresado, no puede sino compartirse y, en todo caso, es plenamente coherente con la intención del legislador.

La precisión del artículo 22.1.a) sobre la elección entre las rentas reales o potenciales, se matiza a continuación:

“La renta potencial se calculará atendiendo al rendimiento del uso, disfrute o explotación de que sean susceptibles los terrenos conforme a la legislación que les sea aplicable, utilizando los medios técnicos normales para la producción. Incluirá, en su caso, como ingresos las subvenciones que, con carácter estable, se otorguen a los cultivos y aprovechamientos considerados para su cálculo y se descontarán los costes necesarios para la explotación considerada”.

La referencia al rendimiento del uso y disfrute de los terrenos introduce la posibilidad de estimar rentas potenciales de actividades distintas de las propias de la explotación agrícola, forestal o ganadera de las fincas, siempre que sean compatibles con las limitaciones urbanísticas del destino de los terrenos según su clasificación y categorización.

Por otra parte, la Disposición adicional séptima de la Ley 8/2007, que establece reglas para la capitalización de rentas en el

suelo rural, dispone que para la capitalización de la renta anual real o potencial de la explotación “se utilizará como tipo de capitalización la última referencia publicada por el Banco de España del rendimiento de la deuda pública del Estado en mercados secundarios a tres años”. El segundo apartado de la citada disposición añade:

“En la Ley de Presupuestos Generales del Estado se podrá modificar el tipo de capitalización establecido en el apartado anterior y fijar valores mínimos según tipos de cultivo y aprovechamientos de la tierra, cuando la evolución observada en los precios del suelo o en los tipos de interés arriesgue alejar de forma significativa el resultado de las valoraciones respecto de los precios de mercado del suelo rural sin consideración de expectativas urbanísticas”.

Esta última expresión, que toma como referencia los precios de mercado del mercado de compraventa de fincas de naturaleza rústica, parece contradictoria con la decisión de abandonar el método de comparación, aparentemente debida a la falta de fiabilidad de esos mercados para la consecución del objetivo de conseguir un valor representativo del juego de la oferta y la demanda.

El mismo artículo 22.1.a) permite corregir al alza el valor obtenido por capitalización de rentas “hasta un máximo del doble en función de factores objetivos de localización, como la accesibilidad a núcleos de población o a centros de actividad económica o la ubicación en entornos de singular valor ambiental o paisajístico”. La misma disposición añade que la aplicación y ponderación de estos factores “habrá de ser justificada en el correspondiente expediente de valoración, todo ello en los términos que reglamentariamente se establezcan”.

Esta decisión de incrementar, en razón a las condiciones de accesibilidad de las fincas, el valor obtenido estrictamente con

criterios de rentabilidad agrícola o de naturaleza similar, sigue un criterio ya muy consolidado que la doctrina ha expresado en los siguientes términos: “Naturalmente tal valor inicial o rústico de la finca se incrementará (...), por razón de (...) su fácil accesibilidad (...), cuando tenga perspectivas turísticas, por su proximidad al mar (...)”, añadiendo: “En efecto, como declara la jurisprudencia, es inadecuado aplicar de forma rígida los conceptos de finca rústica y de finca urbana, considerándolos como absolutamente separados e incommunicables, pues en la realidad existen con relativa frecuencia fincas rústicas influidas por factores urbanos que determinan un considerable aumento del precio que les correspondería atendiendo a su simple valor inicial o rústico” (8), citando a continuación los autores varias sentencias del Tribunal Supremo en las que se apoya esta afirmación. A esto se añaden las consideraciones de algunas sentencias en relación a la “proximidad a los centros urbanos y a los medios de comunicación”, en las que, como puede verse, se ha basado la redacción del segundo párrafo del artículo 22.1. a) de la Ley 8/2007. Y, por su parte, en referencia a la Ley del Suelo de 1992, otro autor señala: “Seguramente, el sistema anterior era excesivamente rígido e injusto para quienes eran dueños de terrenos no urbanizables de escaso valor agrícola pero bien situados en relación con los núcleos urbanos o los sistemas de comunicaciones, y así GONZÁLEZ PÉREZ opina que «era censurable prescindir de toda consideración sobre la situación de los terrenos, tasando con el mismo criterio los situados en las grandes ciudades y en las proximidades a las vías de comunicación que los situados en el más recóndito rincón». Pero es críti-

(8) SANTAMARÍA PASTOR, JUAN A. y PAREJO ALFONSO, LUCIANO. “Derecho administrativo. La jurisprudencia del Tribunal Supremo”, pág. 621. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces S.A., Primera reimpresión 1992.

cable que no se establezca límite ni cautela alguna” (9).

Por último, el segundo apartado del artículo 22 reitera la previsión que el Texto Refundido de 1992 y la modificación que la Ley 10/2003 introdujo en la Ley 6/1998 (en este último caso sólo para los suelos urbanizables no sectorizados) establecieron sobre la prohibición de considerar en la valoración de estos suelos “*expectativas derivadas de la asignación de edificabilidades y usos por la ordenación territorial o urbanística que no hayan sido plenamente realizados*”.

En consecuencia, de acuerdo con lo que hasta aquí se dicho sobre la identificación de clases y categorías de suelo con las situaciones básicas definidas en la Ley 8/2007, estos criterios de valoración se aplicarán a los suelos rústicos o no urbanizables, así como a los urbanizables y, en principio, a los urbanos no consolidados (o sin consolidar) por la urbanización (o sin urbanización consolidada), que no cumplan los requisitos establecidos en el artículo 12.3 para el suelo urbanizado.

Valoración del suelo urbanizado

El artículo 23 distingue la valoración del suelo urbanizado “*que no está edificado, o en que la edificación existente o en curso de ejecución es ilegal o se encuentra en situación de ruina física*” (apartado 1) del “suelo edificado o en curso de edificación” (apartado 2). En el primer caso, se aplicará al uso y edificabilidad atribuidos a la parcela por la ordenación urbanística, incluso el de vivienda sujeta a algún régimen de protección que permita tasar su precio máximo en venta o alquiler, el valor de repercusión del suelo determinado por el método resi-

dual estático. Se decide, por lo tanto, prescindir de los valores de repercusión recogidos en las ponencias de valores catastrales, criterio recogido tanto en el Texto Refundido de 1992 como en la Ley 6/1998, decisión que la E.M. parece justificar cuando afirma que, en esta situación de suelo, “*los criterios de valoración que se establecen dan lugar a tasaciones siempre actualizadas de los inmuebles, lo que no aseguraba el régimen anterior*”.

En todo caso, de la cantidad resultante de aplicar el valor de repercusión del suelo a la edificabilidad, “*se descontará, en su caso, el valor de los deberes y cargas pendientes para poder realizar la edificabilidad prevista*”. Este valor corresponde, por lo tanto, al de las “*obras de conexión de las parcelas a las instalaciones ya en funcionamiento*” del artículo 12.3 de la Ley, así como a las que se requieran para que un suelo urbano consolidado alcance la condición de solar, de acuerdo con lo previsto en la legislación urbanística.

En cuanto a los terrenos que no tienen asignada edificabilidad o uso privado por la ordenación urbanística –en general, los suelos de uso dotacional público destinados a actuaciones aisladas en suelo urbano consolidado, cuya obtención se lleve a cabo por expropiación–, “*se le atribuirá la edificabilidad media y el uso mayoritario en el ámbito espacial homogéneo en que por usos y tipologías la ordenación urbanística los haya incluido*”. Se mantiene así el criterio regulado por el artículo 29 de la Ley 6/1998 (“*En los supuestos de carencia de planeamiento o cuando, en suelo urbano o urbanizable, no se atribuya aprovechamiento lucrativo alguno al terreno no incluido en un determinado ámbito de gestión, el aprovechamiento a tener en cuenta a los solos efectos de su valoración, será el resultante de la media ponderada de los aprovechamientos, referidos al uso predominante, del polígono fiscal en que, a efectos catastrales esté incluido el mismo*”), si bien en la nueva Ley se subsana la omisión de la relativa al uso

(9) GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, FRANCISCO. “El justiprecio en la expropiación forzosa”. Pág. 138. Granada 1999, 3ª edición.

mayoritario o predominante al que debe referirse la valoración, y se modifica el ámbito territorial al que debe referirse al cálculo de la media de los aprovechamientos.

En lo que respecta a la valoración suelo urbanizado edificado o en curso de edificación, el segundo apartado del artículo 23 dispone que el valor de la tasación será el superior de los siguientes:

- a) *El determinado por la tasación conjunta del suelo y de la edificación existente que se ajuste a la legalidad, por el método de comparación, aplicado exclusivamente a los usos de la edificación existente o la construcción ya realizada.*
- b) *El determinado por el método residual del apartado 1 de este artículo, aplicado exclusivamente al suelo, sin consideración de la edificación existente o la construcción ya realizada.*

Vuelve así la legislación estatal de suelo a la aplicación del método de comparación, si bien referido en este caso a la valoración de los inmuebles construidos en suelo urbanizado, submercado en el legislador parece, por lo tanto, reconocer “los requisitos necesarios para asegurar su objetividad” que había negado en la Exposición de Motivos al suelo rural. Y en lo que toca al valor determinado por la aplicación del método residual exclusivamente al suelo, parece evidente que el uso y edificabilidad de referencia en este último supuesto serán también “los atribuidos a la parcela por la ordenación urbanística”, como en el caso de los suelos no edificados.

Los criterios de valoración mencionados –a cuya metodología de cálculo se refiere, como se verá más adelante, la Disposición transitoria tercera de la Ley 8/2007– se aplicarán, de acuerdo con lo que se ha dicho antes, a los terrenos clasificados como suelo urbano consolidado, así como a los no consolidados (o sin consoli-

dar) por la urbanización que cumplan los requisitos del artículo 12.3.

La valoración de otros bienes y derechos

El artículo 21.3 de la Ley 8/2007 establece que “*las edificaciones, construcciones e instalaciones, los sembrados y las plantaciones en el suelo rural, se tasarán con independencia de los terrenos siempre que se ajusten a la legalidad al tiempo de la valoración, sean compatibles con el uso o rendimiento considerado en la valoración del suelo y no hayan tenidos en cuenta en dicha valoración por su carácter de mejoras permanentes*”. Ya se ha señalado que el artículo 23.1, relativo a la valoración del suelo urbanizado, identifica el suelo en el que la edificación existente es ilegal con el que no está edificado, por lo que en ambas situaciones básicas de suelo, tanto rural como urbanizado, se descarta la valoración de los edificios que no se ajusten a la legalidad.

Según el artículo 21.3 “*se entiende que las edificaciones, construcciones e instalaciones se ajustan a la legalidad al tiempo de su valoración cuando se realizaron de conformidad con la ordenación urbanística y el acto administrativo legitimante que requiriesen, o han sido posteriormente legalizadas de conformidad con lo dispuesto en la legislación urbanística*”. Esta previsión excluiría de la valoración, no sólo a las construcciones ilegales, sino a las situadas fuera de ordenación, puesto que éstas no se realizaron de conformidad con la ordenación urbanística aplicable en la fecha de la valoración. Pero, a continuación, el mismo apartado tercero del artículo 23 descarta esta última posibilidad cuando señala que la valoración de las edificaciones o construcciones tendrá en cuenta su antigüedad y su estado de conservación (en los mismos términos que el artículo 31 de la Ley 6/1998 regulaba la valoración de los edificios), añadiendo: “Si

han quedado incursas en la situación de fuera de ordenación, su valor se reducirá en proporción al tiempo transcurrido de su vida útil”. Esta determinación permite valorar, en consecuencia los edificios fuera de ordenación, si bien la consideración de la reducción de la vida útil en su valoración es extensible a la totalidad de los edificios, estén o no fuera de ordenación, puesto que dicha reducción es consustancial a la depreciación por antigüedad.

En relación con la prohibición de valorar los edificios que no se ajusten a la legalidad, ya se ha criticado que “es un poco exagerado, sin embargo, no indemnizar en modo alguno construcciones que, aun contrarias al planeamiento, puedan ser mantenidas sin poderse ordenar su demolición por haber prescrito la acción para restablecer la legalidad urbanística y no concurrir supuesto de imprescriptibilidad. La LEF, tradicionalmente, ha admitido la indemnización de los simples intereses patrimoniales legítimos (art. 1)” (10).

En cuanto a la valoración de los edificios en suelo rural, el artículo 22.1.b), relativo a la valoración de toda clase de bienes en esa situación básica, dispone: “Las edificaciones, construcciones e instalaciones, cuando deban valorarse con independencia del suelo (si bien ya se ha dicho que, según el artículo 21.3, las edificaciones, construcciones e instalaciones en suelo rural se valorarán con independencia de los terrenos, sin que se señale ninguna excepción) se tasarán por el método del coste de reposición según su estado y antigüedad en el momento al que deba entenderse referida la valoración”. Se reitera así el criterio regulado para la valoración de las edificaciones en el artículo 31 de la Ley 6/1998 (“El valor de las edificaciones, que asimismo se calculará con

independencia del suelo, se determinará de acuerdo con la normativa catastral en función de su coste de reposición, corregido en atención a la antigüedad y estado de conservación de las misma”). Sin embargo, la Ley 8/2007 prescinde de la normativa catastral como referencia para la aplicación del método del coste, de modo que, para conocer el procedimiento de obtención del valor de los edificios en suelo rural, habrá que acudir nuevamente a lo dispuesto en el tercer apartado de la Disposición transitoria tercera, relativo a los criterios y métodos de cálculo.

En cuanto a la valoración de otros bienes y derechos vinculados al suelo y a las edificaciones, la nueva Ley sigue los criterios establecidos en la legislación precedente, tanto en la Ley 6/1998, como en el Real Decreto Legislativo 1/1992 que la antecedió. El apartado 4 del artículo 21 de la Ley 8/2007, relativo a los criterios generales para la valoración de inmuebles en ambas clases de suelo, rural y urbanizado, remite la valoración de las concesiones administrativas y derechos reales sobre inmuebles a la legislación expropiatoria, como ya lo hacían tanto el artículo 32 de la Ley 6/1998, como el artículo 64.1 del Texto Refundido de 1992 (en este último caso, sólo se regulaban los derechos reales). La Ley de Expropiación Forzosa, a su vez, establece distintas reglas para la determinación del justiprecio de las concesiones, de acuerdo con su naturaleza (artículo 41). Y, en cuanto a los derechos reales, el artículo 42 de la LEF remite, por su parte, a las normas de valoración del “impuesto sobre derechos reales”; este artículo fue suprimido por el art. 238-1 c) de la Ley de 11 de junio de 1984, de Reforma Tributaria, por lo que hoy debe entenderse que la remisión se refiere a las normas contenidas en el artículo 10.2, letras a), b), c) y d), del Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

(10) GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, FRANCISCO. “Clasificación y valoración del suelo en el Borrador de la nueva Ley del Suelo”. Revista Jurídica de Castilla y León. N.º 10. Septiembre 2006.

En lo que se refiere a la valoración de las plantaciones y los sembrados preexistentes, así como a las indemnizaciones por razón de arrendamientos rústicos u otros derechos (11), el artículo 22, relativo, como se ha dicho, a la valoración en situación de suelo rural, remite asimismo en su apartado 1.c) a la Ley de Expropiación Forzosa, así como a la legislación de Arrendamientos Rústicos. También hacía lo propio el artículo 32 de la Ley 6/1998, ya que el artículo 44 de la LEF remite a la legislación de arrendamientos para la determinación de las indemnizaciones que deban hacerse efectivas a los arrendatarios. Por lo tanto, las indemnizaciones por extinción de arrendamientos en suelo rural se valorarán de acuerdo con lo establecido en la Disposición adicional segunda de la Ley 49/2003, de 26 de noviembre, de arrendamientos rústicos.

Sin embargo, no se trasladan al siguiente artículo, relativo a la valoración del suelo urbanizado, las previsiones que el artículo 22.1.c) hace para la valoración de las plantaciones y las indemnizaciones en el suelo rural. Por lo tanto, no queda explícitamente regulada la valoración de las plantaciones existentes en terrenos en situación de suelo urbanizado, omitiéndose también la correspondiente a la indemnización por extinción de arrendamientos urbanos.

En todo caso, parece razonable considerar extensivas a la situación de suelo urbanizado la determinación del artículo 23 para la valoración de las plantaciones en suelo rural, por lo que su tasación deberá realizarse también de acuerdo con la Ley de Expropiación Forzosa. No obstante, en el artículo 27 parece haber previsto esta omisión al señalar que *“la valoración se realiza, en todo lo no dispuesto en esta Ley (...) con*

arreglo a los criterios de la legislación general de expropiación forzosa (...)”. Y en cuanto a los arrendamientos urbanos, lo cierto es que la legislación vigente no regula las indemnizaciones por extinción del derecho en caso de expropiación forzosa, aunque el tercer apartado de la Disposición transitoria tercera de la Ley 8/2007 resuelve satisfactoriamente la cuestión, como veremos a continuación.

Aplicación transitoria de la Ley 8/2007 a los criterios de valoración

La Disposición transitoria tercera de la Ley establece en su segundo apartado que *“los terrenos que, a la entrada en vigor de esta Ley, formen parte del suelo urbanizable incluido en ámbitos delimitados para los que el planeamiento haya establecido las condiciones para su desarrollo, se valorarán conforme a las reglas establecidas en la Ley 6/1998, e 13 de abril, sobre Régimen de Suelo y Valoraciones, tal y como quedaron redactadas en la Ley 10/2003, de 20 de mayo, siempre y cuando en el momento a que debe entenderse referida la valoración no hayan vencido los plazos para la ejecución del planeamiento o, si han vencido, sea por causa imputable a la Administración o a terceros”*. Por lo tanto, habrá que tener en cuenta los plazos de ejecución del planeamiento establecidos, en su caso, en la legislación urbanística, o los que el instrumento de planeamiento parcial haya determinado en cada supuesto concreto.

Además, a esta determinación se añade:

“De no existir previsión expresa sobre plazos de ejecución en el planeamiento ni en la legislación de ordenación territorial y urbanística, se aplicará el de tres años contados desde la entrada en vigor de esta Ley”.

(11) Se podría considerar que la referencia a “otros derechos” alude a los constituidos por la titularidad de actividades económicas cuyo traslado o, en su caso, extinción, por su incompatibilidad con la actuación urbanística, debe indemnizarse.

Por lo tanto, en estos casos se aplicará durante los plazos citados lo dispuesto en el artículo 27.1 de la Ley 6/2008, que el artículo cuatro de la Ley 10/2003 modificó en los siguientes términos:

“El valor del suelo urbanizable incluido en ámbitos delimitados para los que el planeamiento haya establecido las condiciones para su desarrollo se obtendrá por aplicación al aprovechamiento que le corresponda del valor básico de repercusión en polígono, que será el deducido de las ponencias de valores catastrales. En el supuesto de que la ponencia establezca para dicho suelo valores unitarios, el valor del suelo se obtendrá por aplicación de éstos a la superficie correspondiente. De dichos valores se deducirán los gastos que establece el artículo 30 de esta ley, salvo que ya se hubieran deducido en su totalidad en la determinación de los valores de las ponencias.

En los supuestos de inexistencia, pérdida de vigencia de los valores de las ponencias catastrales o inaplicabilidad de éstos por modificación de las condiciones urbanísticas tenidas en cuenta al tiempo de su fijación, el valor del suelo se determinará de conformidad con el método residual dinámico definido en la normativa hipotecaria, considerando en todo caso los gastos que establece el artículo 30 de esta ley.

En cualquier caso, se descartarán los elementos especulativos del cálculo y aquellas expectativas cuya presencia no esté asegurada”.

Permanecerán, en consecuencia, el criterio de valoración de las expectativas y la utilización del valor de repercusión de las ponencias catastrales durante un plazo tal que, a efectos prácticos, la Ley ha quedado en suspenso provisionalmente para la mayor parte de los suelos sujetos a transformación –aunque no para los restantes bienes situados en ellos, ni para los derechos vinculados–, por lo que esta constitu-

ye, en realidad, una de las disposiciones capitales de la Ley 8/2007 en materia de valoración de suelo. También se mantendrá, por lo tanto, durante el mismo período de tiempo, lo dispuesto en el segundo párrafo del primer apartado del artículo 27 de la Ley 6/1998, modificado por la Ley 10/2003:

“En los supuestos de inexistencia, pérdida de vigencia de los valores de las ponencias catastrales o inaplicabilidad de éstos por modificación de las condiciones urbanísticas tenidas en cuenta al tiempo de su fijación, el valor del suelo se determinará de conformidad con el método residual dinámico definido en la normativa hipotecaria, considerando en todo caso los gastos que establece el artículo 30 de esta ley.”

El método residual dinámico se basa en la valoración del suelo de acuerdo con las expectativas de su desarrollo futuro, así como las que se derivan de la comercialización del producto inmobiliario terminado. Y, por otra parte, los tribunales han antepuesto en algunos casos la vigencia material de las ponencias –referida a la adecuación de sus valores a los de mercado–, a su vigencia formal (12). Por lo tanto, esta última disposición puede conducir, en la práctica, a que la mayor parte de los suelos urbanizables delimitados o sectorizados para los que no hayan transcurrido los plazos citados se valoren con criterios de mercado.

(12) Así, la Sentencia de 18 de febrero de 2005, núm. 196/2005, del TSJ Navarra, señala que “(...) ha de estarse más a la vigencia material de los valores (de la ponencia catastral) que a la vigencia formal. En este sentido, ha de entenderse por vigencia a los efectos que nos ocupan el que la ponencia proclame el valor real de mercado del bien, pues en otro caso se deberá estar a éste. Así se colige del hecho de que la propia Ley difiere la validez de las ponencias a que exista concordancia de las mismas con las condiciones de ordenación, y por otro lado el criterio inspirador de la Ley (6/1998) es precisamente que se refleje el valor de mercado del bien (...)”.

Por otra parte, el apartado 3 de la misma Disposición transitoria tercera de la Ley 8/2007 señala:

“Mientras no se desarrolle reglamentariamente lo dispuesto en esta Ley sobre criterios y método de cálculo de la valoración y en lo que sea compatible con ella, se estará a lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 137 del Reglamento de Gestión Urbanística aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, y a las normas de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos contenidas en la Orden ECO/805/2003, de 27 de marzo, o disposición que la sustituya”.

El artículo 137.3 del Reglamento de Gestión Urbanística de la Ley del Suelo de 1976 dispone:

“En la determinación de las indemnizaciones arrendaticias se utilizarán los criterios estimativos del artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa y se tendrán en cuenta las siguientes circunstancias:

A) *En arrendamientos rústicos:*

- a) *Carácter de actividad económica principal del arrendatario.*
- b) *Dificultad de sustitución de esta actividad.*
- c) *Cuantía del beneficio del cultivador fijada en el cálculo del rendimiento bruto.*
- d) *Valor de los elementos mecánicos propios del arrendamiento utilizados en la explotación.*
- e) *Tener el arrendatario su domicilio habitual en la finca arrendada.*

B) *En arrendamientos urbanos:*

- a) *Dificultad de sustitución del arrendamiento en condiciones análogas y especialmente la derivada de la diferencia de rentas.*
- b) *Cuantía de los gastos de traslados por licencias, portes, nuevos contratos, etc.*
- c) *Valor de las mejoras realizadas en el inmueble cuando su percepción corresponda a su arrendatario”.*

Los criterios estimativos del artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa, a los que se refiere la introducción de esta disposición, han quedado derogados para las expropiaciones de bienes inmuebles en la Disposición adicional quinta de la Ley 8/2007. En cuanto a las circunstancias reguladas en este artículo del Reglamento de Gestión Urbanística, cabe señalar que todas ellas han sido recogidas desde su aprobación por la jurisprudencia del Tribunal Supremo relativa a la determinación de las indemnizaciones arrendaticias en el suelo rústico.

Por otra parte, la previsión de este tercer apartado de la Disposición transitoria tercera resuelve la falta de referencia expresa del articulado de la Ley a los arrendamientos en suelo urbanizado, y conduce también en la determinación de la indemnización por extinción de estos últimos a la jurisprudencia relativa al perjuicio causado por la “diferencia de rentas”. Más concretamente, este concepto está referido al criterio jurisprudencial de indemnizar el perjuicio mediante la capitalización al tipo del 10 por 100 de la diferencia entre la renta anual de mercado y la contractual, lo que sólo es aplicable, de acuerdo con la citada jurisprudencia, a los contratos de arrendamiento anteriores al Real Decreto-Ley 2/1985 (conocido como “Ley Boyer”).

Por último, tiene especial relevancia la remisión, hasta el desarrollo reglamentario de la Ley, de los criterios y métodos de valoración a la normativa de tasación hipotecaria regulada en la Orden ECO/805/2003. Aunque es cierto que, como se ha visto antes, la Ley 10/2003 ya había remitido a estas normas para la aplicación del método residual dinámico en la valoración del suelo sectorizado o delimitado, esta disposición parece romper definitivamente con los métodos de valoración regulados en la normativa catastral, a los que la legislación estatal de suelo había acudido tanto en el Texto Refundido de 1992 (artículo 53.4 en la aplicación del método residual), como en la Ley 6/1998 (artículo 31.2 en la valoración

de las edificaciones), y que tantas veces ha sido recogido en la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Parece así que la renuncia a utilizar los valores de las ponencias catastrales se ha llevado al límite, desistiendo también de la utilización de la metodología técnica regulada en el Real Decreto 1020/1993, por el que se aprueban las Normas Técnicas de valoración catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana.

Pues bien, ante esta decisión sólo cabe recordar que, en efecto, como de la Exposición de Motivos de la Ley 8/2007 parece deducirse, las ponencias catastrales no aseguran tasaciones siempre actualizadas, aunque lo cierto es que esto no es atribuible a la metodología, sino a la obsolescencia de los valores de mercado en los que aquella se basa. Por el contrario, la normativa de cálculo catastral está diseñada para la consecución de un valor referido al de mercado (artículo 23.2 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, y norma 3 del R.D. 1020/1993).

Por otra parte, los criterios técnicos de valoración catastrales están dotados de una objetividad y concreción de la que en ocasiones carece la normativa hipotecaria, y que es muy conveniente en la determinación de los justiprecios expropiatorios. Y, por último, como se ha dicho, la jurisprudencia ha asumido determinadas técnicas de valoración catastrales, como la aplicación del método residual, recogido en numerosas sentencias como paradigma del cálculo técnico del valor expropiatorio del suelo (13). Si a ello se añade que la normativa hipote-

caria, a la que ahora debe acudir por mandato de la Disposición transitoria tercera de la Ley 8/2007, adolece de la necesaria concreción en la determinación de varios parámetros de cálculo (gastos del promotor en el método residual, obtención del valor de reemplazamiento bruto (14), depreciación de los edificios por amortización lineal al final de la vida útil, etcétera), sólo puede concluirse que la remisión a la que nos referimos, aún cuando solo sea transitoria, constituye un paso atrás en el proceso de obtención del valor, al menos hasta que el prometido desarrollo reglamentario de la Ley venga a resolverlo.

La indemnización por impedir el ejercicio de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización

La Exposición de Motivos de la nueva Ley señala que *“en los casos en que una decisión administrativa impide participar en la ejecución de una actuación de urbanización, o altera las condiciones de ésta, sin que medie incumplimiento por parte de los propietarios, se valora la privación de dicha facultad en sí misma, lo que contribuye a un tratamiento más ponderado de la situación en que se encuentra aquellos”*.

(13) A título de ejemplo, la expresión $V_r = V_v/1,4FI - V_c$ que desarrolla el método residual de acuerdo con las determinaciones del R.D. 1020/1993, está recogida en varias sentencias relativas a litigios expropiatorios (SSTS de 25-10-1999 y 10-7-2000, así como en otras varias relativas al mismo asunto juzgado en la última citada) y en los de rango inferior (SSTSJ de Baleares de 1-2-1995 y de 1-7-1995, de Madrid de 18-10-1999, de Castilla-La Mancha de 21-2-2000, de Cataluña de 20-2-2000, entre otras).

(14) En este caso concreto, la Orden ECO/805/2003 deja libertad al tasador para establecer los criterios para obtener el valor “a nuevo” o de reposición del edificio (como, por ejemplo, el recurso a las revistas especializadas EME DOS, Construc o Boletín Económico de la Construcción) y, en muchas ocasiones, las propias sociedades de tasación acuden para obtener el valor de reemplazamiento bruto de la citada Orden a los criterios regulados en el R.D. 1020/1993 para el cálculo del coste actual. De modo que, al menos en la aplicación del método del coste, para este viaje no se necesitaban las alforjas de prescindir de la normativa catastral para acudir a la hipotecaria.

El artículo 24 de la Ley 8/2007 señala en su apartado primero los siguientes requisitos en que procederá valorar la facultad de participar en la ejecución de una actuación de nueva urbanización:

- a) *Que los terrenos hayan sido incluidos en la delimitación del ámbito de la actuación y se den los requisitos exigidos para iniciarla o para expropiar el suelo correspondiente, de conformidad con la legislación en la materia.*
- b) *Que la disposición, el acto o el hecho que motiva la valoración impida el ejercicio de dicha facultad o altere las condiciones de su ejercicio modificando los usos del suelo o reduciendo su edificabilidad.*
- c) *Que la disposición, el acto o el hecho a que se refiere la letra anterior surtan efectos antes del inicio de la actuación y del vencimiento de los plazos establecidos para dicho ejercicio, o después si la ejecución no se hubiera llevado a cabo por causas imputables a la Administración.*
- d) *Que la valoración no traiga causa del incumplimiento de los deberes inherentes al ejercicio de la facultad”.*

En el apartado segundo del artículo 24 se determina la indemnización correspondiente. Cuando se impida el ejercicio de la facultad, se aplicará “el mismo porcentaje que determine la legislación sobre ordenación territorial y urbanística para la participación en las plusvalías de conformidad con lo previsto en la letra b) del apartado primero del artículo 16 de esta Ley (esto es, el 10% o, en su caso, el porcentaje que se fije entre el 15% y el 5% por la legislación urbanística) (...) a la diferencia entre el valor del suelo en su situación de origen (es decir, el valor del suelo en situación rural, esto es, por capitalización de rentas reales o potenciales de la explotación agrícola, ganadera, etc.) y el valor que le correspondería si estuviera terminada la actuación (equivalente al valor

del suelo urbanizado, es decir, al resultado de aplicar el valor de repercusión correspondiente al uso atribuido a la parcela finalista por la ordenación urbanística, obtenido del método residual estático, al aprovechamiento atribuido a dicha parcela por la misma ordenación)”.

Por lo tanto, el importe de la indemnización equivaldría a:

$$\text{Indemnización} = \% \text{ cesión} \times (\text{valor suelo urbanizado} - \text{valor suelo rural})$$

Finalmente, en el caso de que se alteraran las condiciones de ejercicio de la facultad, se aplicará el citado porcentaje “a la merma provocada en el valor que correspondería al suelo si estuviera terminada la actuación” de modo que el resultado de aplicar este criterio sería:

$$\text{Indemnización} = \% \text{ cesión} \times (\text{valor suelo urbanizado 1} - \text{valor suelo urbanizado 2})$$

La indemnización por impedir la iniciativa y la promoción de actuaciones de urbanización o de edificación

Según la Exposición de Motivos, “con independencia del valor del suelo, cuando éste está sometido a una transformación urbanizadora o edificatoria, se indemnizan los gastos e inversiones acometidos junto con una prima razonable que retribuya el riesgo asumido y se evitan saltos valorativos difícilmente entendibles en el curso del proceso de ordenación y ejecución urbanísticas”.

El artículo 25 regula la indemnización de la iniciativa y promoción de actuaciones de urbanización o de edificación, recogiendo en su apartado primero los gastos y costes que, cuando devengan inútiles, “se tasarán por su importe incrementado por la tasa

libre de riesgo y la prima de riesgo”. Estos dos conceptos constituyen el beneficio empresarial del promotor urbanizador o constructor, y de su cuantificación sólo queda en la ley la mencionada exhortación de la Exposición de Motivos a que la prima de riesgo sea “razonable”. Entre los costes indemnizables se enuncian los de la redacción de proyectos técnicos o de instrumentos de ordenación y ejecución, así como los de las obras acometidas y los de su financiación gestión y promoción, a los que cabe añadir, en su caso, las indemnizaciones pagadas.

El segundo apartado del mismo artículo prevé la valoración de las obras ya iniciadas en proporción al grado de ejecución, multiplicando por un valor o coeficiente entre 0 y 1 la diferencia entre el valor del suelo en su situación de origen y el valor que le correspondería si estuviera terminada la actuación, siempre que se haya impedido la terminación de las obras. Y en el caso de que únicamente se hayan alterado las condiciones de ejecución, sin impedir su terminación, el citado valor se multiplicaría, al igual que en el artículo 24, por “*la merma provocada en el valor que correspondería al suelo si estuviera terminada la actuación*”.

A continuación se precisa que la indemnización obtenida por el método establecido en este apartado nunca será inferior a la establecida en el artículo anterior –por lo que de producirse esta situación, se entiende que deberá indemnizarse con el resultado de aplicar lo establecido en el artículo 24 valorar la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización–, añadiendo que se distribuirá proporcionalmente entre los adjudicatarios de las parcelas resultantes de la actuación.

El tercer apartado del artículo 25 regula la situación en que el promotor de la actuación no sea retribuido mediante adjudicación de parcelas resultantes –es decir, cuando lo sea mediante el pago en metálico de los costes y gastos de urbanización–, la indemnización que le corresponda “*se des-*

contará de la de los propietarios y se calculará aplicando la tasa libre de riesgo y la prima de riesgo a la parte dejada de percibir de la retribución que tuviera establecida”. Por lo tanto, en este caso el beneficio empresarial del agente urbanizador –de cuya estimación tampoco se concreta nada en la Ley– opera sobre el lucro cesante incrementando la cantidad fijada como indemnización por este concepto.

Por último, el cuarto apartado del artículo 25 se refiere a los propietarios “*que no estuviesen al día en el cumplimiento de sus deberes y obligaciones*”, para quienes se prevé que la indemnización de los costes y gastos antes citados se tase en el importe efectivamente incurrido.

Valoración del suelo en régimen de equidistribución de beneficios y cargas

El artículo 26 de la Ley 8/2007 señala en su apartado primero que cuando, en defecto de acuerdo entre todos los sujetos afectados, deban valorarse las aportaciones de suelo de los propietarios partícipes en una actuación, de urbanización ejercicio de la facultad correspondiente, para ponderarlas entre sí o con las aportaciones del promotor o de la Administración, a los efectos del reparto de los beneficios y cargas y la adjudicación de parcelas resultantes, el suelo se tasará por el valor que le correspondería si estuviera terminada la actuación.

El segundo apartado del artículo 26 regula el supuesto de los propietarios que no puedan participar en la adjudicación de parcelas resultantes de una actuación de urbanización por causa de la insuficiencia de la aportación, y se entiende que esto será así cuando tampoco sea posible la adjudicación de parcelas en situación de proindiviso, como prevé el artículo 94.1 y 4 del Reglamento de Gestión Urbanística de la Ley del Suelo de 1976, así como la mayor

parte de las legislaciones autonómicas. En este caso, el suelo se tasará por el valor que le correspondería si estuviera terminada la actuación, descontados los gastos de urbanización correspondientes, criterio que la mayor parte de las legislaciones urbanísticas autonómicas recogen para la determinación de las compensaciones económicas sustitutivas o complementarias por diferencias de adjudicación. Estos gastos, añade el artículo 26.2 de la Ley 8/2007, serán incrementados por la tasa libre de riesgo y la prima de riesgo, conceptos que, como se ha dicho, representan aquí el beneficio empresarial del que se privaría al propietario del suelo.

Conclusión

Se han recogido hasta aquí las características más relevantes de esta nueva Ley 8/2007 de suelo estatal, una “ley de valoraciones urbanísticas” aprobada tan sólo nue-

ve años después de la entrada en vigor de la Ley 6/1998 que la precede, y que representa un cambio sustancial en la relación existente entre el estatuto jurídico de la propiedad de suelo y su valoración económica. Por una parte, la Ley propone un sistema que promueve la valoración del suelo en el estado en que se encuentra en el momento al que se refiere aquella, sin considerar las expectativas de desarrollo futuro. Y, por otra parte, se articula un complejo sistema indemnizatorio en relación con el ejercicio de la facultad de participar en la ejecución de actuaciones de urbanización, que de hecho constituye una situación básica alternativa a la hora de determinar el valor del suelo en proceso de desarrollo. Por último, la nueva Ley aplaza su aplicación a la valoración de los suelos sometidos a un proceso de transformación hasta el año 2010, salvo que tuvieran fijado un plazo de ejecución, en cuyo caso se aplicarían los criterios de valoración de la Ley 6/1998 hasta el término de aquel. ■

